Vergaderjaar 2015–2016

31 271 Beleidsdoorlichting Buitenlandse Zaken

Nr. 21 BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2016

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft eind augustus 2015 een onderzoek afgerond naar het Nederlandse humanitaire hulpbeleid. Hierbij treft u het IOB-evaluatierapport «Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009–2014»[1] en de beleidsreactie op dit rapport aan. IOB geeft in de evaluatie een overzicht van de uitvoering, de bestedingen en de resultaten van de Nederlandse humanitaire hulp. Het betreft de uitgaven van 1,6 miljard EUR, die vallen onder beleidsartikel 2.6 van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het IOB rapport gaat ook in op de inspanningen van Nederland om de coördinatie en efficiëntie van humanitaire hulp te verbeteren.

Er is door IOB een analyse gemaakt van het functioneren van het humanitaire systeem en van de rol van de belangrijkste actoren daarbinnen, waarbij expliciet is gekeken naar die van Nederland. Daarnaast is gekozen voor dieptestudies van de humanitaire crises in Syrië en buurlanden, Zuid-Soedan en Ethiopië.
Nederland is een belangrijke speler binnen het internationale humanitaire systeem. Het kabinet is ingenomen met het hoofdzakelijk positieve oordeel van IOB over het gevoerde beleid.

De beleidsreactie gaat ook in op twee vragen, die door de Kamer zijn gesteld. Het gaat om de toezeggingen van 23 oktober 2014 om te rapporteren over de resultaten van de Nederlandse inspanningen ter verbetering van de coördinatie en mobilisatie van hulp van OCHA en UNHCR en om de Nederlandse inzet tot verbetering van het noodhulpsysteem in het algemeen.

Het kabinet is ingenomen met deze evaluatie, die het beleid op hoofdlijnen ondersteunt. Gezien de uitdagingen van dit moment en de nabije

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-31271-21
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

toekomst is en blijft een hoge mate van ambitie van Nederland en andere landen nodig met betrekking tot humanitaire hulp en de aansluiting van ontwikkelingshulp bij humanitaire hulp. Om de grondoorzaken van langdurige crises aan te pakken is een geïntegreerde werkwijze nodig, die zich richt op het zoeken naar politieke oplossingen, het bieden van noodhulp en een op zelfredzaamheid gerichte lange termijn aanpak. Het kabinet wil met ambitie deze aanpak verder uitwerken en uitvoeren, waarbij het gebruik zal maken van de IOB-bevindingen en aanbevelingen.

Het humanitaire systeem staat meer dan ooit onder druk.
Het jaar 2014 was het jaar van trieste records: het grootste aantal door geweld verdreven mensen (ruim 60 miljoen) sinds de Tweede Wereldoorlog; de grootste internationale humanitaire financiering (24,5 miljard USD) ooit; het grootste financiële tekort (7,5 miljard USD) ooit. Deze getallen zijn in 2015 verder opgelopen. De humanitaire gemeenschap is de afgelopen tijd onder druk komen staan door de aantallen mensen die hulp nodig hebben, maar ook door de geweldadige, complexe en voortslepende context waarin deze hulp moet worden verleend.

IOB wijst ook op de noodzaak om te investeren in een meer structurele verbetering van de situatie van langdurige vluchtelingen en ontheemden in de Syrië-regio. Het kabinet ziet deze noodzaak ook in en heeft daarom in de brief van 8 september over de Europese asielproblematiek aangekondigd dat structurele, extra investeringen in meer permanente opvang in de regio wenselijk zijn (Kamerstuk 19 637, nr. 2030). Ook de Europese Raad van 15 oktober erkent dat.

Het kabinet heeft in de afgelopen maanden – na de onderzoeksperiode van de IOB – additionele humanitaire middelen beschikbaar gesteld en maatregelen genomen om te komen tot een brede lange termijn aanpak in Europees verband. Het gaat dan met name om investeringen in onderwijs en werkgelegenheid, zodat vluchtelingen voldoende perspectief houden om in de regio te blijven en daar aan een toekomst kunnen werken. Ook gaat het om investeringen in de publieke infrastructuur om te voorkomen dat landen als Jordanië en Libanon bezwijken onder de extra lasten als gevolg van massale instroom van vluchtelingen.

Het kabinet zal met gelijkgezinde partners optrekken om tijdens de World Humanitarian Summit (WHS) ook andere regeringen, de VN en de noodhulpsector in brede zin mee te nemen om de cruciale hervormingen te realiseren die nodig zijn om slachtoffers van crises zo effectief mogelijk te helpen. De positie van Nederland als voorzitter van de Europese Unie tijdens de WHS biedt hier bij uitstek mogelijkheden voor. De WHS biedt de unieke kans om tot een nieuwe agenda voor wereldwijde humanitaire actie te komen. De wereld verandert en de omvang en de lange duur van de crises van nu vragen om andere interventies. De Top vindt in mei 2016 in Istanbul plaats op initiatief van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties en brengt regeringen, VN-organisaties, het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven, kennisinstellingen, getroffen gemeenschappen en andere relevante partijen bijeen.

Nederland wil dat de top wordt aangegrepen om humanitaire hulp effectiever te maken, zodat beter kan worden gereageerd op huidige en toekomstige uitdagingen. Dit vereist een inspanning van alle partijen. Donoren moeten hulp voorspelbaarder en flexibeler maken, hun rapportageverplichtingen versimpelen en harmoniseren, en hun ontwikkelings-, handels- en humanitaire-inzet beter op elkaar afstemmen. Efficiëntiewinst is bij VN-organisaties te behalen door betere coördinatie en meer kostentransparantie. In financieringsverzoeken moeten duidelijke prioriteiten worden gesteld. Ngo's kunnen een betere onderlinge

werkverdeling afspreken en per crisissituatie tot een nog betere afstemming komen over wie het beste waar hulp kan verlenen. Innovatie moet een integraal onderdeel worden van noodhulp. Concrete stappen moeten worden gezet om kwetsbare groepen beter te beschermen en om het recht van iedereen op een menswaardig bestaan bovenaan de politieke agenda te krijgen.

Hieronder gaat het kabinet in op de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van IOB. De periode van evaluatie betreft de jaren 2009 tot en met 2014. Waar relevant heeft IOB de informatie en oordeelsvorming geactualiseerd tot medio 2015. Dit laatste leidt tot een zekere mate van onevenwichtigheid, omdat niet alle onderdelen van beleid zijn meegenomen in de tot medio 2015 geactualiseerde oordeelsvorming.

De IOB hoofdbevindingen over het Nederlandse beleid en beleidsuitvoering en de reacties daarop.

Nederland scoort goed op de kwaliteitscriteria voor donoren van humanitaire hulp, zoals vastgelegd in internationale afspraken.

IOB constateert dat Nederland zich goed houdt aan de internationale overeenkomsten voor Goed Humanitair Donorschap (GHD) en de Europese Consensus over humanitaire hulpverlening. Nederland doet dit onder meer door actief de inspanningen in internationale fora te steunen om de kwaliteit en de coördinatie van de humanitaire hulp te verbeteren en om de principes van humanitaire hulp te handhaven. Ook is IOB positief over het feit dat zestig procent van de financiering wordt gegeven als ongeoormerkte steun aan humanitaire VN-organisaties en het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRC).[2]

Reactie
Het kabinet is verheugd over deze bevinding. Het is een ondersteuning van gevoerd beleid en een erkenning van de cruciale rol die VN-organisaties en ICRC spelen in het humanitaire systeem. Nederland is actief deelnemer in de bestuurs- en adviesorganen van de *United Nations High Commission for Refugees* (UNHCR), het *World Food Program* (WFP), het *Office for Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) en *United Nations Children's Fund* (UNICEF). Er zijn regelmatig gesprekken met de hoofden van genoemde organisaties en Nederland neemt deel aan monitoringsmissies in landen waar programma's worden uitgevoerd. In de contacten met deze organisaties heeft Nederland consequent aangedrongen op versterking van de rol van OCHA, op betere coördinatie in het algemeen en betere samenwerking tussen OCHA en UNHCR in het bijzonder. Ook dringt Nederland aan op de ontwikkeling en toepassing van een onafhankelijk en efficiënt evaluatiesysteem.

IOB constateert dat de coördinatie daadwerkelijk is verbeterd en dat er ook aanwijzingen zijn dat dit tot meer effectieve hulpverlening heeft geleid. UNHCR werkt bijvoorbeeld actief mee aan de gezamenlijke analyse van de noden in een specifieke crisissituatie waar het zowel noden van vluchtelingen als ontheemden betreft, ook al valt de laatste categorie niet binnen haar mandaat. Nederland trekt uiteraard op met andere gelijkgezinde donoren en het is dan ook niet mogelijk de veranderingen alleen aan Nederlandse inspanningen toe te schrijven. Het feit dat we één van de grootste donoren zijn die ongeoormerkt bijdragen draagt zeker bij aan de invloed die Nederland heeft. Dit is een aanmoediging om ook in de toekomst een actieve rol te blijven spelen binnen de bestuursorganen van de belangrijkste partners. IOB noemt een aantal punten die kunnen

[2] Alle cursieve teksten in deze brief zijn direct ontleend aan het IOB-rapport.

bijdragen aan een betere en effectievere invloed van Nederland. Het kabinet neemt deze aanbevelingen graag over en komt hier verderop in deze brief uitgebreider op terug.

De Nederlandse financiering heeft uitvoerende VN-organisaties en het ICRC in staat gesteld snel en flexibel noodhulp te verlenen.

De ongeoormerkte steun die Nederland aan de VN en het ICRC verleent geeft is van grote waarde voor de betrokken organisaties omdat deze hen veel beter dan geoormerkte hulp in staat stelt de hulpverlening tijdig te plannen en flexibel te blijven bij onverwachte gebeurtenissen en veranderingen.

Reactie
Het kabinet herkent zich in deze conclusie, die de juistheid van één van de belangrijke uitgangspunten van het Nederlandse humanitaire beleid bevestigt. Nederland is de laatste jaren overgegaan op driejarige financiering van een aantal VN-partners en van het Rode Kruis. Dit heeft de voorspelbaarheid voor de partners verder verhoogd en voorkomt fragmentering van de Nederlandse hulp. Het leidt ook tot vermindering van de werklast op het ministerie en draagt bij aan het verschuiven van de focus van het goedkeuren naar het kritisch volgen van de partners.

De nieuwe subsidieregeling voor ngo's maakt het mogelijk dat de financiering voor noodhulp door ngo's wordt uitgebreid, sneller beschikbaar komt en beter voorspelbaar wordt. Er zijn onvoldoende argumenten om deze subsidie exclusief tot Nederlandse ngo's te beperken.

De beleidsdoorlichting is positief over de uitbreiding van financiering van noodhulp van ngo's. Tot 2013 was de directe financiering van humanitaire hulp via ngo's zeer laag ten opzichte van andere Noord-Europese donoren. Vanaf 2013 komt de overheid tegemoet aan de wens van Nederlandse ngo's voor meer, voorspelbare en snellere financiering. Daarmee is er meer erkenning in het beleid voor de toegevoegde waarde van de humanitaire hulp van ngo's (bereik, lobby, innovatie en specifieke themadeskundigheid). IOB constateert dat de uitwerking van de financiële instrumenten voor ngo-financiering te veel heeft plaatsgevonden vanuit Nederlandse subsidieoverwegingen en te weinig vanuit het perspectief van het land en de mogelijke meerwaarde die deze ngo's daar zouden kunnen hebben.

Reactie
Het kabinet neemt kennis van de positieve bevinding van IOB over de uitbreiding van de financiering van humanitaire ngo's en erkenning van hun meerwaarde. De belangrijkste reden om ngo's te financieren is hun professionele capaciteit, deskundigheid, flexibiliteit en responscapaciteit in het veld. Nederland heeft een groot aantal ervaren, professionele hulporganisaties. Bij de selectie van ngo's maakt het ministerie gebruik van de door de EU Humanitarian Aid & Civil Protection Department (ECHO) ontwikkelde en gebruikte capaciteitstoets voor het verkrijgen van de ECHO-partnerstatus (ECHO-Framework Partnership Agreement). Daarnaast wordt bij de toekenning van een subsidie uitdrukkelijk gekeken naar uitvoeringscapaciteit in het rampgebied en de deelname in de coördinatiestructuren van de VN. Het overgrote deel van de Nederlandse ngo's werkt overigens in internationale samenwerkingsverbanden.

De besluitvorming over de kanaalkeuze en de modaliteiten vereisen een betere onderbouwing en de financiering kan efficiënter. De balans tussen kritisch volgen en vertrouwen is zoek.

De beleidsdoorlichting constateert dat het ministerie te weinig kijk heeft op wat er gebeurt op operationeel niveau en in het veld en in belangrijke mate vertrouwt op de verantwoording van de financiering door de VN-organisaties. De kwaliteit van die verantwoording laat echter te wensen over. Deze «hands-off»-benadering heeft ertoe geleid dat de Nederlandse steun onvoldoende vergezeld is gegaan van een meer kritische houding ten opzichte van het functioneren van de gesteunde organisaties en hun resultaten. Nederland heeft er samen met andere donoren wel consequent voor gepleit de evaluatiefunctie bij de VN-organisaties te verbeteren en dat heeft bij het WFP tot resultaten geleid.

Reactie
Nederland hecht groot belang aan een effectief en efficiënt VN-systeem, dat gezien de staat van dienst vertrouwen verdient. Dat neemt niet weg, dat verbeteringen en veranderingen nodig zijn. Een kritische houding en dialoog van donoren is cruciaal. Zoals IOB constateert, is Nederland samen met andere donoren pleitbezorger van onafhankelijke evaluaties van programma's. Dit heeft al tot positieve resultaten geleid bij onder andere het WFP. Nederland zal deze kritische rol blijven spelen en bij alle partners erop aandringen dat de externe controle over de hele lijn verbetert. Nederland is consequent één van de meest kritische lidstaten en ziet er op toe dat aanbevelingen van de Board of Auditors worden uitgevoerd. De Scorecards van de verschillende organisaties vormen de basis voor het bespreken van verbeterpunten. IOB plaatst een aantal kanttekeningen bij de Scorecard methodiek. In de meest recente uitgave (2015) van de Scorecards zijn de door IOB genoemde kritische punten (transparantie, bronvermelding, relevantie voor humanitaire hulp) al grotendeels geadresseerd.

De organisatie van en de capaciteit voor de uitvoering van het beleid zijn niet in overeenstemming met de ambities.

IOB stelt dat Nederland hoge ambities heeft om de coördinatie en de effectiviteit van de humanitaire hulp te verbeteren. Aan eerdere aanbevelingen om de organisatie en de samenstelling van de staf op het ministerie en de ambassades beter af te stemmen op deze ambities, is echter tot voor kort nauwelijks gevolg gegeven. Er is een gebrek aan kennis en veldervaring om de relaties met de VN-organisaties en het ICRC meer inhoud te geven en de ontwikkelingen rond humanitaire hulp in de crisislanden beter te volgen.

Reactie
Het kabinet is het met IOB eens dat Nederland als een van top 10 humanitaire donorlanden hoge ambities heeft en moet hebben. In dat kader en bij de uitbreiding van humanitaire fondsen met het Relief Fund is een aantal maatregelen genomen om de stafcapaciteit uit te breiden. Ook is geïnvesteerd in de opleiding van staf, op het departement en op de posten. Daarnaast zijn drie regionale (Midden-Oosten, Hoorn van Afrika, Grote Merengebied) functies gecreëerd die in de regio's zelf ingezet zullen worden bij het analyseren van humanitaire crises, het adviseren over de juiste responsplannen en het monitoren van de uitvoering. In 2015 is door het departement de VN humanitaire kaderinstructie ingevoerd met als doel de posten nauwer en systematischer te betrekken bij het kritisch

volgen van onze VN-partners. De aanbeveling van IOB om een duidelijker focus in deze instructie aan te brengen, neemt het kabinet ter harte.

Er zijn meerdere aanwijzingen, onder andere op basis van de landenstudies, dat de humanitaire hulp van vandaag beter is uitgerust voor haar taken. Er is verbetering van de coördinatie van de hulpverlening, maar deze is langzaam en verschilt per situatie.

IOB constateert, dat de coördinatie van de hulp verbeterd is. Vooral bij natuurrampen zijn de hulporganisaties beter uitgerust om mensen sneller en beter te helpen. Er zijn echter ook hardnekkige problemen: de gevestigde grote VN-organisaties zijn sterk gericht op hun eigen mandaat en institutionele belangen. Daarnaast zijn ze niet snel bereid hun werkwijze ondergeschikt te maken aan nieuwe bestuurs- en coördinatie-taken. Wanneer VN-organisaties projecten onder-aanbesteden aan ngo's, leidt de accumulatie van de administratieve kosten die hiermee gepaard gaan, tot hogere transactiekosten. De bevindingen van IOB over het potentieel van de bijdragen van innovaties in de hulp om de hulp efficiënter te maken zijn positief. Voorbeelden zijn de registratiesystemen van UNHCR in de buurlanden van Syrië en het gebruik van vouchers voor voedsel in plaats van voedseluitdeling en het inschakelen van verzekeringsmaatschappijen bij de gezondheidszorg. De resultaten van de mede door Nederland gefinancierde gemeenschappelijke noodhulpfondsen van de VN zijn overwegend positief, maar er blijven problemen met de tijdigheid van de hulp en de meerwaarde van de kleine fondsen is gering.

Reactie
Het kabinet is het eens met de constatering van IOB, dat de coördinatie van hulp verbeterd is en dat hulporganisaties vooral bij natuurrampen sneller in staat zijn adequaat te reageren. Toch is er nog een groot aantal verbeterpunten. Binnen het VN humanitaire systeem is in 2011 onder de noemer van de «Transformative Agenda» een veranderingsproces gestart met als doel leiderschap, coördinatie, gezamenlijke programmering en verantwoording te verbeteren. Dit heeft onder andere geleid tot het opleiden van een pool van snel inzetbare noodhulpteams en managers, een beter functionerend coördinatie-systeem en beter afgestemde behoefte bepalingen en responsprogramma's. Maar het moet nog beter. Dit geldt ook voor de administratie- en beheerskosten. Met andere donoren heeft Nederland zich bijvoorbeeld bij het CERF ingezet voor beperking van «overhead» die gebruikt mag worden. Het kabinet is het met IOB eens dat de kosten van administratie en «overhead» punten van aandacht moeten blijven. Het kabinet neemt met instemming kennis van de IOB constatering, dat innovaties zoals het gebruik van vouchers of bankkaarten (debit cards) en van verzekeringssystemen succesvol zijn. Nederland is grote voorstander van deze innovaties en stimuleert hulporganisaties hier op grote schaal gebruik van te maken. Een ander voorbeeld van innovatie is het gebruik van *«big data»* bij rampen, dat door UN Global Pulse met Nederlandse steun zal worden ingevoerd.

De veronderstellingen over de schaalvoordelen en specialisatie die ten grondslag liggen aan de Nederlandse voorkeur voor financiering van de humanitaire VN-organisaties, kan IOB met enige voorzichtigheid bevestigen. Voor de veronderstelling dat de door de VN voorgestane coördinatie leidt tot effectievere hulp, heeft IOB minder bewijs gevonden.

Het is moeilijk om algemene conclusies te trekken ten aanzien van de effectiviteit van de VN-organisaties. Daarvoor is de informatie te onvolledig en heeft deze informatie betrekking op slechts een deel van de hulp

die de organisaties verlenen. Wel bevestigt het onderzoek de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de Nederlandse hulp ten aanzien van de voordelen van schaal en specialisatie van organisaties als UNHCR en WFP: het WFP kan op grote schaal voorzien in snelle hulp om de voedselzekerheid van de meest kwetsbare bevolking te verbeteren en UNHCR heeft de expertise en capaciteit hulp te verlenen bij grote vluchtelingencrises. Volgens IOB zijn er aanwijzingen dat coördinatie van de hulp via de VN leidt tot effectievere hulp, maar nog onvoldoende bewijs.

Reactie:
Het kabinet is het eens met de conclusie van IOB met betrekking tot de voordelen van schaal, specialisatie/expertise en de cruciale rol van verschillende humanitaire VN organisaties in het wereldwijde humanitaire hulpsysteem. Steun aan deze organisaties is een van de pijlers van het Nederlandse humanitaire beleid. Het kabinet is van mening dat een centrale coördinatie door de VN van belang is voor effectieve en efficiënte humanitaire hulp. De afgelopen jaren zijn, onder de noemer van de humanitaire hervormingen (de zogenaamde Transformative Agenda van de VN), verdere stappen gezet om de effectiviteit en efficiëntie te verbeteren. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet alleen om verbetering van coördinatie en leiderschap, maar ook verbeteringen in de programmacyclus. Dit alles zal moeten leiden tot meer effectiviteit. Nederland zal zich hiervoor blijven inzetten en gebruik maken van haar invloed als grote donor van ongeoormerkt geld.

De aandacht, die Nederland in het verleden had voor de structurele oorzaken van humanitaire rampen en crises, is recentelijk verminderd.

IOB constateert dat humanitaire hulp en andere beleidsterreinen veel meer in elkaar grijpen dan vroeger. Veel humanitaire crises komen voort uit conflicten en duren voort omdat politieke oplossingen uitblijven. Ook is er een verband tussen het bevorderen van internationale stabiliteit en mensenrechten en de instroom van asielzoekers. IOB stelt vast dat er vanaf 2007 veel aandacht was in het beleid voor de problematiek van fragiele staten. Recentelijk is de financiering voor rechtstaatontwikkeling en goed bestuur echter door bezuinigingen afgenomen. Aan het voornemen om in Nederlandse partnerlanden aandacht te geven aan rampenparaatheid wordt gevolg gegeven, echter door de bezuinigingen gebeurt dat steeds minder

Reactie
Door de toename van humanitaire noden als gevolg van langdurige conflicten, is er naast behoefte aan korte termijn humanitaire hulp ook steeds meer behoefte aan een andere, meer structurele aanpak, die niet of niet alleen uit de traditionele humanitaire hulp gefinancierd kan worden. Te denken valt daarbij aan langdurige hulp aan gastgemeenschappen en gastlanden, investeringen in onderwijs, het creëren van werkgelegenheid, het verbeteren van basisvoorzieningen en infrastructuur. Mede als gevolg van de vluchtelingencrisis is er binnen alle speerpunten van ontwikkelingssamenwerking versterkte aandacht voor de grondoorzaken van conflict en migratie.
Het kabinet is het niet eens met de conclusie over vermindering van de bijdragen aan rampenparaatheid. Risicovermindering met betrekking tot rampen is een belangrijk aandachtspunt voor het gehele OS-beleid en binnen bestaande programma's wordt aandacht gegeven aan het vergroten van de weerbaarheid van mensen. Programma's in de delta's van de grote rivieren in Bangladesh, Egypte en Mozambique, bijvoorbeeld, bieden een integrale lange termijn aanpak om de veiligheid van

mensen zo goed mogelijk te waarborgen. Deze programma's zijn opgesteld door de ministeries van Buitenlandse Zaken, Infrastructuur & Milieu en Economische Zaken.
In maart 2015, tijdens de wereldconferentie over Disaster Risk Reduction in Sendai, is met Nederlandse ondersteuning een actieplan aangenomen, gericht op rampenpreventie. Dit nieuwe actieplan gaat over het versterken van verantwoordelijkheden van overheden zelf en de rol die is weggelegd voor internationale financiële instellingen. Nederland stelt DRR-teams met Nederlandse waterexpertise ter beschikking aan buitenlandse overheden die rampen willen voorkomen. Ook financiert Nederland het «Partners for Resilience» programma van een consortium van Nederlandse maatschappelijke organisaties. Als onderdeel van het Relief Fund is een budget van 30 miljoen Euro gereserveerd voor de periode 2015–2017 om de rampenparaatheid van organisaties en overheden te versterken en vernieuwen.

De bevindingen over de Nederlandse hulpverlening aan Syrische vluchtelingen in de buurlanden zijn positief. Met de huidige aanpak is er echter weinig uitzicht op een meer structurele verbetering van de situatie van langdurige vluchtelingen en ontheemden.

De beleidsdoorlichting constateert dat Nederland adequaat heeft gereageerd op de beperkingen van de VN-organisaties om hulp binnen Syrië te verlenen door ngo's in de gelegenheid te stellen om crossborderhulp te verlenen. Ook met de steun aan het Internationale Rode Kruis (International Federation of Red Cross & Red Crescent Societies en International Committee of the Red Cross) heeft Nederland bevolkingsgroepen binnen Syrië bereikt. Volgens IOB is het bereik en de omvang van de hulp van de internationale gemeenschap echter verre van voldoende. De effectiviteit van de hulp aan de vluchtelingen in de buurlanden van Syrië is positief beoordeeld. De optie om (tot 2014) een groot deel van de hulp aan de vluchtelingen in de buurlanden via UNHCR te kanaliseren heeft goed uitgewerkt en om die reden plaatst IOB vraagtekens bij de verlaging van de financiering aan deze organisatie. Echter, volgens IOB, is vanaf 2014 de situatie van de vluchtelingen in de buurlanden snel verslechterd en de hulp ontoereikend. Bovendien is er nauwelijks uitzicht op een politieke oplossing voor de crisis. Om die reden hebben veel vluchtelingen ervoor gekozen naar Europa uit te wijken.
De veronderstellingen over de mogelijkheden om de opvang in de regio te realiseren zijn als gevolg van de snelle toename van het aantal vluchtelingen te optimistisch gebleken. De beleidsdoorlichting is kritisch over de Nederlandse bijdragen voor een duurzame benadering van de opvang in de buurlanden.

Reactie
Het kabinet neemt met instemming kennis van de positieve beoordeling van de effectiviteit van de hulp aan de vluchtelingen in de buurlanden van Syrië alsook van de constatering, dat de inzet van Nederland om in Syrië naast het VN-kanaal ook andere kanalen (ngo's, ICRC en IFRC) te gebruiken adequaat en effectief is geweest. De maatregelen die het kabinet sinds de zomer van 2015 heeft genomen, zijn door IOB niet meegenomen in de beleidsdoorlichting. Het kabinet neemt afstand van de constatering van IOB dat de Nederlandse benadering van de Syrië crisis te weinig oog zou hebben voor een duurzame en lange termijn oplossing en dat er te hoge verwachtingen waren over de mogelijkheden van opvang van vluchtelingen in de regio zelf.

Het besef dat deze crisis langere tijd zal duren en dat de slachtoffers langdurig ontheemd zullen blijven, dringt meer en meer door bij de internationale gemeenschap. Dit zien we ook terug in de humanitaire

respons van de VN. Waar de VN zich aanvankelijk richtte op het verlichten van humanitaire noden voor de periode van één jaar, richt het zich sinds 2015 op tweejarenplannen, waarin ook zaken als zelfredzaamheid van vluchtelingen en hulp aan gastgemeenschappen in Libanon, Turkije, Libanon, Egypte en Irak zijn meegenomen.

Het kabinet is het met IOB eens dat het bereik van de internationale hulp en de omvang van de hulpverlening rond de Syrië-crisis ontoereikend was. Dit is voornamelijk een gevolg van het feit dat strijdende partijen op grote schaal Internationaal Humanitair Recht schenden en de toegang van hulporganisaties tot de getroffen bevolking weigeren of belemmeren. Door aanhoudend geweld en het uitblijven van een politieke oplossing blijven Syriërs in grote aantallen hun land ontvluchten. Hoe langer de oorlog duurt, hoe meer vluchtelingen in de buurlanden door hun reserves heen raken en afhankelijk worden van humanitaire hulp.

De behoefte aan hulp steeg de afgelopen jaren sneller dan het aanbod. Dit dwong de hulporganisaties onder meer tot het verminderen van voedselrantsoenen en het concentreren van de hulp op de meest kwetsbaren. Nederland heeft gereageerd op deze ontwikkeling door jaar na jaar de humanitaire bijdrage aan Syrië te verhogen. In 2012 droeg Nederland 23,8 miljoen Euro bij, in 2013 37,8 miljoen Euro, in 2014 53,6 miljoen Euro. Daarmee stond Nederland in 2014 wereldwijd op plaats 12 en binnen de EU op plaats 3 van de grootste humanitaire donoren. In 2015 hebben verschillende donoren extra bijdragen geleverd, waardoor eerdere beperkingen in de hulp weer grotendeels konden worden teruggedraaid. Nederland heeft hierbij een voortrekkersrol gespeeld. In augustus en september 2015 heeft Nederland additioneel 50 miljoen en 110 miljoen Euro noodhulp aan Syrië en buurlanden toegekend. Ook in 2016 zal de inzet van noodhulp aan de Syrië regio naar verwachting aanzienlijk zijn.

Nederland heeft vanaf 2014 oog gehad voor het belang van meer structurele investeringen om de mogelijkheden van vluchtelingen om een eigen inkomen te verwerven te vergroten. Zo heeft Nederland via UN Women bijgedragen aan een programma om de economische positie van vluchtelingenvrouwen te versterken. In Jordanië is in 2014 VNG in samenwerking met de gemeente Amsterdam gestart met een programma om de lokale sociale (onderwijs, gezondheidszorg) en fysieke (wegen, drinkwatervoorziening, sanitatie) infrastructuur en de capaciteit van lokale instanties en gemeenschappen in en rond het Al-Zaatari kamp te verbeteren. Deze succesvolle aanpak wordt in Jordanië voortgezet en zal binnenkort in Libanon worden gestart. Daarnaast heeft Nederland zich succesvol ingespannen om landen als Jordanië en Libanon in aanmerking te laten komen voor goedkopere leningen van de Wereldbank. In EU-verband zet Nederland zich in voor langdurige en flexibele steun aan deze landen, evenals aan Turkije.
Ook in 2016 zet Nederland in op meer structurele hulp aan vluchtelingen en gastlanden in de Syrië regio. Deze hulp zal zich vooral richten op (beroeps)onderwijs, werk en basisvoorzieningen zoals energie, huisvesting, sanitatie en afvalverwerking. Daarnaast investeert Nederland onverminderd in een politieke oplossing voor Syrië, bijvoorbeeld door ondersteuning van het werk van VN gezant De Mistura, die inzet op dialoog tussen de strijdende partijen in Syrië.

IOB is ten slotte positief over de rol van UNHCR in deze humanitaire crisis en stelt vragen over het verlagen van de ongeoormerkte bijdrage van Nederland aan deze organisatie sinds 2009. De ongeoormerkte bijdrage aan UNHCR is inderdaad sinds 2009 als gevolg van bezuinigingen geleidelijk verlaagd van 42 miljoen Euro tot 33 miljoen Euro in 2014. Voor

2015 is de ongeoormerkte bijdrage op hetzelfde niveau als 2014 gebleven. In 2016 wordt de bijdrage verhoogd tot 46 miljoen Euro.

Aanbevelingen

IOB noemt in haar rapport een aantal aanbevelingen voor verbetering van het humanitaire beleid. Hieronder volgen deze aanbevelingen en de reactie van het kabinet daarop.

De snel veranderende context voor de humanitaire hulp en de toenemende complexiteit van de crises vragen om een aanpassing van het beleid.
Het beleidskader voor het Nederlandse humanitaire beleid (Hulp aan mensen in nood) stamt uit 2011 en IOB heeft de implementatie van dit beleid geëvalueerd. Het kabinet is zich ervan bewust dat de context de afgelopen jaren is veranderd. Het kabinet heeft, zoals IOB constateert, op de veranderingen gereageerd en actie ondernomen. In september 2014 is het Relief Fund opgericht en zijn extra middelen vrij gemaakt. Uit deze extra middelen heeft het kabinet de bijdragen verhoogd aan het CERF, UNICEF, ICRC en NRK en nieuwe kanalen geopend voor ngo's. Ook zijn als onderdeel van het Relief Fund een aantal prioriteiten gesteld (vluchtelingenopvang, het stimuleren en op grote schaal doorvoeren van innovatie, paraatheid, veiligheid van hulpverleners). In 2015 zijn wederom additionele middelen ter beschikking gesteld voor hulp aan de slachtoffers van de grootste crisis van dit moment: de Syrië-crisis. De beleidsaanpassingen zijn in de Kamercommissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking besproken. Wanneer de uitkomsten van de World Humanitarian Summit bekend zijn, overweegt het kabinet om, indien nodig, deze in de tweede helft van 2016 te vertalen naar een nieuw beleidskader voor de Nederlandse humanitaire hulp.

Haal de humanitaire hulp uit haar isolement.
Nederland zet in op meer samenhang tussen humanitaire en ontwikkelingsactiviteiten en zal dit ook bepleiten bij de hervormingen van het VN-systeem (humanitair en ontwikkeling) en de implementatie van de «*Global Goals*».
Vooral bij de conflict gerelateerde crises zijn slachtoffers lang aangewezen op hulp en zij zien weinig of geen perspectief op een beter leven. Het verminderen van de hulpafhankelijkheid en het versterken van zelfredzaamheid vereisen een meer structurele aanpak, waarbij humanitaire organisaties nauw moeten samenwerken met organisaties, die aan lange termijn oplossingen werken. Het besef dat lange termijn oplossingen nodig zijn is volop aanwezig bij humanitaire organisaties.

De ambities van het beleid en de uitvoeringscapaciteit kunnen beter op elkaar worden afgestemd*.*
Zoals eerder aangegeven, is het kabinet het met deze aanbeveling eens. Een aantal maatregelen is genomen om de uitvoeringscapaciteit in lijn te brengen met de ambities.

Er is winst te behalen bij een grotere coördinatie van de Nederlandse humanitaire hulp in EU-verband.
Het kabinet onderschrijft het belang van meer samenwerking in EU verband. Nederland is een actieve deelnemer aan het «*European Union Civil Protection Mechanism»*, waarbij de hulpverlening volledig gecoördineerd wordt door de Europese Commissie. Rond de ebola-crisis, bijvoorbeeld, is de Zr.Ms Karel Doorman in samenwerking met de EU ingezet om hulpgoederen van Europese landen naar het rampgebied te transporteren. Nederlandse experts zijn ingezet in EU-missies in Macedonië, Albanië, Nigeria, Bosnië en de Filipijnen. Er wordt gewerkt

aan het opzetten van een «*EU-Medical Corps*», dat ingezet kan worden bij medische rampen. Nederland is hier actief bij betrokken. Er wordt, tot slot, ook zeer intensief in Europees verband samengewerkt als het gaat om de positiebepaling en besluitvorming over humanitaire hulp in internationale fora. Nederland levert hier grote inspanning voor en zal deze lijn voortzetten tijdens het voorzitterschap van de EU in de eerste helft van 2016.

Ook binnen de huidige werkwijze is nog winst te behalen door het aantal te financieren activiteiten te reduceren en meer te concentreren op meerjarige bijdragen aan humanitaire organisaties.
Het kabinet neemt kennis van deze aanbeveling. Met de toename van het humanitaire budget (Relief Fund, additionele hulp aan Syrië) is ook het aantal activiteiten toegenomen. Het kabinet blijft kritisch kijken naar de interne processen en naar het aantal te financieren activiteiten en is voornemens om belangrijke en betrouwbare humanitaire organisaties langdurig (3 jaar) te financieren. Het terugbrengen van het aantal activiteiten is echter geen doel op zich.

Nederland is een belangrijke donor van ongeoormerkte financiering voor de VN. Die «hefboom» zou beter kunnen worden benut voor beleidsbeïnvloeding.
Het kabinet zal zich nog meer inzetten op beïnvloeding van de humanitaire VN organisaties door middel van een kritische dialoog met de hoofden van de VN-organisaties, in de uitvoerende raden. Nederland zal dat zoveel mogelijk doen in coalities met gelijkgezinde lidstaten.

Meer aandacht is nodig voor de rol van nationale actoren bij humanitaire hulp.
De rol van nationale overheden en lokale ngo's in de coördinatie en uitvoering van humanitaire hulp moet vergroot worden en is van cruciale betekenis in de zelfredzaamheid van mensen. Capaciteitsversterking van lokale actoren gebeurt al, maar moet op grotere schaal gaan plaatsvinden. Nederland ondersteunt dit streven. Belangrijk is, dat dit de humanitaire principes en standaarden met betrekking tot programmakwaliteit en accountability worden nageleefd.

Reeds bestaande samenwerking met Nederlandse en internationale kenniscentra kan worden uitgebreid en meer worden gericht op toegepast onderzoek voor de ondersteuning van het beleid en de monitoring ervan.
Nederland onderkent de belangrijke rol van onderzoeks- en kenniscentra bij het vergroten en in standhouden van de kwaliteit en de verantwoording van humanitaire hulp en maakt gebruik van de rapporten en onderzoeken. Nederland draagt bijvoorbeeld bij aan ALNAP en Development Initiatives (uitgave van Global Humanitarian Assistance rapporten). Het kabinet is bereid te onderzoeken welke verdere initiatieven op het gebied van onderzoek en kwaliteitsstandaarden relevant zijn.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen